

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden kieltämisestä unionin markkinoilla (KOM(2022) 453 lopullinen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden kieltämisestä unionin markkinoilla (KOM(2022) 453 lopullinen) (U 85/2022 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Nadine Hellberg-Lindqvist, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Laura Pätsi, työ- ja elinkeinoministeriö
- yksikönpäällikkö Kent Wilska, ulkoministeriö
- tullilylitarkastaja Heli Lampela, Tulli
- asiantuntija Hannu Ylänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- tutkija Anu Kultalahti, Finnwatch ry
- vastuullisuusasiantuntija Anne Vanhala, Keskuskauppakamari
- asiantuntija Sanna Lempiäinen, Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Tausta ja tavoite

Komissio antoi 14.9.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden kiellosta unionin markkinoilla (KOM(2022) 453 lopullinen).

Valiokunnan lausunto TaVL 77/2022 vp

Lainsäädäntöehdotuksen tavoitteena on kieltää kokonaisuudessaan tai osittain pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden myynti ja markkinoille asettaminen Euroopan unionin markkinoilla, sekä vienti unionin markkinoilta.

Komission puheenjohtaja totesi unionin tilaa koskevassa puheessa 15.9.2021 komissionsa esittelevän pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden myyntikieltoa koskevan lainsäädäntöaloitteen. Esi-tyksen keskeiset elementit sisältyvät myös 23.2.2022 julkistettuun komission tiedonantoon Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ihmisarvoisesta työstä kaikkialla maailmassa globaalia oikeudenmukaista siirtymää ja kestävä elpymistä varten ((COM 2022) 66 lopullinen). Aloite on mainittu myös komission ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yritysten kestävä toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta (KOM(2022) 71 lopullinen)) (jäljempänä ”CSDD-direktiiviehdotus”) perusteluissa ja samalla todettiin, kuinka CSDD-direktiiviehdotuksella on keskeinen rooli pakkotyön käytön torjunnassa globaaleissa arvoketjuissa. Aloite liittyy lisäksi komission ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin (EU) 2013/34, 2004/109 ja 2006/43 sekä asetuksen (EU) 537/2014 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse yritysten kestävyysraportoinnista (KOM(2021) 189 lopullinen) (jäljempänä ”CSRD-direktiiviehdotus”).

Ehdotusta tullaan käsittelemään neuvoston kilpailukyky- ja kasvutyöryhmän alaisessa sisämarkkinatyöryhmässä. Neuvoston työryhmäkäsittelyn tarkemmasta aikataulusta ei ole vielä tietoa.

Asetusta sovelletaan kaksi vuotta sen voimaantulon jälkeen ja jos neuvottelut etenevät ripeästi asetus voisi tulla voimaan vuoden 2023 loppupuolella.

Säätelyn sisältö (1 ja 3 artiklat)

Asetuksessa vahvistetaan säännöt, joilla kielletään talouden toimijoita saattamasta unionin markkinoille ja asettamasta saataville unionin markkinoilla tai viemästä unionista pakkotyöllä valmistettuja tuotteita. Asetusta ei sovelleta sellaisten tuotteiden markkinoilta poistamiseen, jotka ovat saavuttaneet loppukäyttäjät unionin markkinoilla.

Talouden toimijat eivät saa saattaa unionin markkinoille tai asettaa saataville unionin markkinoilla eivätkä viedä tuotteita, jotka on valmistettu pakkotyöllä.

Määritelmät (2 artikla)

Ehdotuksen 2 artikla sisältää asetuksen määritelmät, joista keskeisempiä on kuvattu seuraavassa.

Pakkotyöllä tarkoitetaan pakkotyötä tai pakollista työtä niin kuin se on määritelty Kansainvälisen työjärjestön ILO:n pakollista työtä koskevan sopimuksen 1930 (No. 29) 2 artiklassa. Pakkotyön määritelmään sisältyy myös sellainen lapsityö, joka on pakkotyötä. *Valtiollisten viranomaisten määräämällä pakkotyöllä* tarkoitetaan pakkotyön käyttöä Kansainvälisen työjärjestön pakkotyön poistamista koskevan sopimuksen 1957 (No. 105) 1 artiklan tarkoittamassa merkityksessä.

Valiokunnan lausunto TaVL 77/2022 vp

Pakkotyöhön liittyvällä huolellisuusvelvoitteella tarkoitetaan talouden toimijan pyrkimyksiä panna täytäntöön pakollisia vaatimuksia, vapaaehtoisia ohjeita, suosituksia tai käytäntöjä pakkotyön käytön tunnistamiseksi, ehkäisemiseksi, vähentämiseksi tai lopettamiseksi sellaisten tuotteiden osalta, jotka on tarkoitus asettaa saataville unionin markkinoilla tai jotka on tarkoitus viedä unionin markkinoilta.

Asettamisella saataville markkinoilla tarkoitetaan tuotteen toimittamista unionin markkinoille liiketoiminnan yhteydessä jakelua, kulutusta tai käyttöä varten joko maksua vastaan tai maksutta. Jos tuote tarjotaan myytäväksi verkossa tai muulla etämyynnillä, asettamisen saataville markkinoilla katsotaan tapahtuvan, kun myyntitarjous on suunnattu käyttäjille unionissa. *Markkinoille saattamisella* tarkoitetaan tuotteen asettamista ensimmäistä kertaa saataville unionin markkinoilla.

Tuotteella tarkoitetaan mitä tahansa tuotetta, joka voidaan arvottaa rahassa ja joka voi sellaisenaan olla liiketoimien kohteena riippumatta siitä, onko se louhittu, korjattu, tuotettu tai valmistettu, mukaan lukien tuotteeseen liittyvä valmistus tai käsittely missä tahansa sen toimitusketjun vaiheessa. *Pakkotyöllä valmistetulla tuotteella* tarkoitetaan tuotetta, jossa pakkotyötä on käytetty kokonaan tai osittain missä tahansa sen louhinta-, korjuu-, tuotanto- tai valmistusvaiheessa, mukaan lukien tuotteeseen liittyvä valmistus tai käsittely missä tahansa sen toimitusketjun vaiheessa.

Talouden toimijalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä tai henkilöiden yhteenliittymää, joka asettaa saataville tai saattaa tuotteita unionin markkinoille tai vie tuotteita.

Valmistajalla tarkoitetaan tuotteen valmistajaa kyseiseen tuotteeseen sovellettavan unionin lainsäädännön mukaisesti. *Tuottajalla* tarkoitetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 38(1) artiklassa tarkoitettujen maataloustuotteiden tai raaka-aineiden tuottajaa.

Maahantuojalla tarkoitetaan unioniin sijoittautunutta luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä tai henkilöiden yhteenliittymää, joka saattaa kolmannesta maasta peräisin olevan tuotteen unionin markkinoille. *Viejällä* tarkoitetaan viejää kuten komission delegoidun asetuksen (EU) 2015/2446 1(19) artiklassa määritellään.

Perustellulla huolella tarkoitetaan toimivaltaisten viranomaisten objektiivisiin ja todennettavissa oleviin tietoihin perustuvaa perusteltua syytä epäillä, että tuotteet on todennäköisesti valmistettu pakkotyöllä.

Tulliviranomaisilla tarkoitetaan tulliviranomaisia kuten asetuksen (EU) 952/2013 5(1) artiklassa määritellään.

Unionin markkinoille saapuvilla tuotteilla tarkoitetaan kolmansista maista peräisin olevia tuotteita, jotka on tarkoitus saattaa unionin markkinoille tai jotka on tarkoitettu yksityiseen käyttöön tai kulutukseen unionin tullialueella ja jotka asetetaan tullausmenettelyyn ”luovutus vapaaseen liikkeeseen”. *Unionin markkinoilta poistuvilla tuotteilla* tarkoitetaan tuotteita, jotka on asetettu tullausmenettelyyn ”vientinä”.

Valiokunnan lausunto TaVL 77/2022 vp

Toimivaltaiset viranomaiset (12—14 artiklat)

Jäsenvaltioiden tulee nimittää yksi tai useampi toimivaltainen viranomainen, joka vastaa tässä asetuksessa säädettyjen velvoitteiden täyttämisestä. Jäsenvaltioiden nimetyt toimivaltaiset viranomaiset vastaavat tämän asetuksen tehokkaan ja yhtenäisen täytäntöönpanon varmistamisesta kaikkialla unionissa. Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että nimetyt toimivaltaiset viranomaiset käyttävät toimivaltuuksiaan puolueettomasti, avoimesti sekä salassapitovelvollisuutta noudattaen. Toimivaltaisilla viranomaisilla tulee olla tarpeelliset toimivaltuudet ja resurssit suorittaa tutkimuksia ja niiden tulee tehdä läheistä yhteistyötä kansallisten työsuojelutarkastus- sekä oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten kanssa, mukaan lukien niiden viranomaisten kanssa, joiden vastuulla on ihmiskaupan torjunta.

Komissio varmistaa toimivaltaisten viranomaisten tehokkaan yhteistyön helpottamalla ja koordinoimalla tiedonvaihtoa asetuksen soveltamisesta. Muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on tunnustettava ja pantava täytäntöön yhden jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tekemät päätökset, sikäli kuin ne liittyvät tuotteisiin, joilla on samat tunnistetiedot ja jotka tulevat samasta toimitusketjusta, jonka osalta on todettu pakkotyötä.

Toimivaltaisten viranomaisten tekemät tutkimukset ja päätökset (4—9 artiklat)

Toimivaltaisten viranomaisten on noudatettava riskiperusteista lähestymistapaa arvioidessaan sen todennäköisyyttä, että talouden toimijat ovat rikkoneet 3 artiklan pakkotyökieltoa. Arvioinnin on perustuttava kaikkiin niiden saatavilla oleviin merkityksellisiin tietoihin, mukaan lukien seuraavat tiedot:

- a) luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden tai oikeushenkilöllisyyttä vailla olevien yhteenliittymien tekemät ilmoitukset;
- b) riski-indikaattorit ja muut 23 artiklan b ja c alakohdan mukaiset tiedot;
- c) komission perustama tietokanta pakkotyön riskeistä eri maantieteellisillä alueilla ja liittyen eri tuotteisiin;
- d) tiedot ja päätökset, jotka on kirjattu 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun tieto- ja viestintäjärjestelmään, mukaan lukien mahdolliset aiemmat tapaukset, joissa talouden toimija on noudattanut tai jättänyt noudattamatta 3 artiklaa;
- e) toimivaltaisen viranomaisen muilta asiaankuuluvilta viranomaisilta tarvittaessa pyytämät tiedot siitä, sovelletaanko arvioinnin kohteena oleviin talouden toimijoihin pakkotyöhön liittyvää huolellisuusvelvoitetta ja noudattavatko ne sitä sovellettavan pakkotyöhön liittyviä huolellisuus- ja avoimuusvaatimuksia koskevan unionin lainsäädännön tai jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaisesti.

Arvioidessaan sen todennäköisyyttä, että talouden toimija on rikkonut 3 artiklan kieltoa, toimivaltaisten viranomaisten olisi asetettava etusijalle talouden toimijat, jotka osallistuvat arvoketjun niihin vaiheisiin, jotka ovat mahdollisimman lähellä vaihetta, jossa pakkotyön riski todennäköisesti esiintyy. Toimivaltaisten viranomaisten tulee ottaa huomioon talouden toimijan koko ja taloudelliset resurssit, asianomaisten tuotteiden määrä ja epäillyn pakkotyön laajuus. Osana ensivaiheen tutkintaa, ennen varsinaisen 5 artiklassa tarkoitettua tutkinnan aloittamista toimivaltaisen

Valiokunnan lausunto TaVL 77/2022 vp

viranomaisen on pyydettävä arvioitavana olevilta talouden toimijoilta tietoja toimista, jotka on toteutettu pakkotyön riskien tunnistamiseksi, ehkäisemiseksi, lieventämiseksi tai poistamiseksi arvioitavana olevien tuotteiden osalta niiden toiminnassa ja arvoketjuissa, mukaan lukien jonkin seuraavan perusteella:

- a) sovellettava unionin lainsäädäntö tai kansallinen lainsäädäntö, jossa vahvistetaan pakko-työhön liittyvät huolellisuus- ja avoimuusvaatimukset;
- b) komission 23 artikla kohdan (a) mukaisesti antamat ohjeet pakkotyötä koskevasta huolellisuusvelvoitteesta;
- c) YK:n, OECD:n, Kansainvälisen työjärjestön tai muiden asiaankuuluvien kansainvälisten järjestöjen huolellisuusvelvoitetta koskevat ohjeet tai suositukset;
- d) jokin muu pakkotyöhön liittyvä huolellisuusvelvoite.

Talouden toimijoiden on vastattava edellä mainittuun toimivaltaisen viranomaisen pyyntöön 15 työpäivän kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Talouden toimijat voivat toimittaa toimivaltaiselle viranomaiselle myös muita tietoa, joita ne pitävät hyödyllisenä artiklan soveltamiseksi. 30 päivän sisällä tietojen vastaanottamisesta toimivaltaisten viranomaisten on päätettävä tutkimuksen alustava vaihe ja todettava, mikäli alustavan tutkimuksen perusteella on olemassa perusteltu huoli 3 artiklan rikkomisesta. Toimivaltaisten viranomaisten on otettava asianmukaisesti huomioon, mikäli talouden toimija osoittaa, että se noudattaa huolellisuusvelvoitetta toimitusketjuunsa kohdistuvien yksilöityjen pakkotyövaikutusten perustella sekä hyväksyy ja toteuttaa soveltuvia ja tehokkaita toimenpiteitä pakkotyön lopettamiseksi lyhyen ajan kuluessa.

Toimivaltaiset viranomaiset eivät saa aloittaa tutkimusta ja niiden on ilmoitettava tästä arvioinnin kohteena oleville talouden toimijoille, jos arvioinnin perusteella toimivaltainen viranomaisen katsoo, että ei ole olemassa perusteltua huolta 3 artiklan rikkomista. Mikäli toimivaltainen viranomaisen katsoo, että on olemassa perusteltu huoli 3 artiklan rikkomista, on sen aloitettava tutkimus asianomaisista tuotteista ja talouden toimijoista. Tutkimuksen aloittavan toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava tästä tutkimuksen kohteena oleville talouden toimijoille 3 työpäivän kuluessa siitä, kun päätös tutkimuksen aloittamisesta on tehty. Tutkimuksen kohteena olevien talouden toimijoiden on toimivaltaisen viranomaisen pyytäessä toimitettava toimivaltaiselle viranomaiselle kaikki tutkimuksen kannalta merkitykselliset ja tarpeelliset tiedot, mukaan lukien tiedot, joilla voidaan tunnistaa tutkimuksen kohteena olevat tuotteet, kyseisten tuotteiden valmistaja tai tuottaja ja tavarantoimittajat. Tietoja pyytäessä toimivaltaisten viranomaisten on mahdollisuuksien mukaan:

- a) asetettava etusijalle sellaiset tutkimuksen kohteena olevat talouden toimijat, jotka osallistuvat arvoketjun niihin vaiheisiin, jotka ovat mahdollisimman lähellä vaihetta, jossa pakkotyön riski todennäköisesti esiintyy, ja
- b) otettava huomioon talouden toimijoiden koko ja taloudelliset resurssit, asiaa koskevien tuotteiden määrä ja epäillyn pakkotyön laajuus.

Talouden toimijoiden on toimitettava pyydetty tiedot 15 työpäivän kuluessa pyynnöstä tai esitetty perusteltu pyyntö määräajan pidentämisestä. Kun toimivaltaiset viranomaiset määrittelevät

Valiokunnan lausunto TaVL 77/2022 vp

tietopyyntöjä koskevia määräaikoja, on niiden otettava huomioon asianosaisten talouden toimijoiden koko ja taloudelliset resurssit.

Toimivaltaiset viranomaiset voivat toteuttaa kaikki tarpeelliset tarkastukset ja todentamiset mukaan lukien tutkimukset kolmansissa maissa, sillä edellytyksellä, että asianomaiset talouden toimijat antavat suostumuksensa ja jäsenvaltion tai kolmannen maan hallitukselle on virallisesti ilmoitettu näiden alueella tapahtuvista tutkimuksista eikä tämä vastusta tutkimusta.

Toimivaltaisten viranomaisten on kohtuullisessa ajassa tutkimuksen alkamisesta arvioitava kaikkia kerättyjä tietoja ja todisteita ja sen perusteella todettava, onko 3 artiklaa rikottu. Jos toimivaltaiset viranomaiset eivät pysty keräämään riittävää näyttöä esimerkiksi siksi, että yritys tai EU:n ulkopuolisen valtion viranomainen ei tee yhteistyötä, ne voivat tehdä päätöksen käytettävissä olevien tietojen perusteella. Mikäli toimivaltaiset viranomaiset eivät voi todeta, että 3 artiklaa on rikottu, niiden on tehtävä päätös tutkimuksen lopettamisesta ja ilmoitettava siitä talouden toimijalle. Jos toimivaltaiset viranomaiset osoittavat, että 3 artiklan mukaista pakkotyön kieltoa on rikottu, niiden on viipymättä tehtävä päätös, joka sisältää seuraavat:

- a) kiellon saattaa asianomaisia tuotteita unionin markkinoille tai asettaa niitä saataville unionin markkinoilla ja viedä niitä;
- b) määräyksen tutkinnan kohteena olleille talouden toimijoille poistaa unionin markkinoilta asianomaiset tuotteet, jotka on jo saatettu tai asetettu saataville unionin markkinoilla;
- c) määräyksen tutkimuksen kohteena oleville talouden toimijoille hävittää asianomaiset tuotteet unionin oikeuden kanssa johdonmukaisen kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Jos talouden toimija ei noudata edellä mainittua päätöstä, on toimivaltaisten viranomaisten varmistettava, että:

- a) on kiellettyä saattaa markkinoille tai asettaa saataville markkinoilla kiellon kohteena olevia tuotteita;
- b) markkinoille jo saatetut tai saataville asetetut tuotteet poistetaan unionin markkinoilta;
- c) talouden toimijan hallussa edelleen olevat tuotteet hävitetään unionin oikeuden kanssa johdonmukaisen kansallisen lainsäädännön mukaisesti talouden toimijan kustannuksella.

Jos talouden toimijat esittävät toimivaltaisille viranomaisille näyttöä siitä, että ne ovat noudattaneet edellä mainittua päätöstä ja poistaneet pakkotyövoiman käytön toiminnastaan tai toimitusketjustaan kyseisten tuotteiden osalta, toimivaltaisten viranomaisten on peruutettava päätöksensä jatkossa markkinoille saatettavien tai markkinoilla saataville asetettavien tuotteiden osalta ja ilmoitettava asiasta talouden toimijoille.

Toimivaltaisten viranomaisten on annettava 3 artiklan rikkomista koskevan päätöksen kohteena oleville talouden toimijoille mahdollisuus vaatia päätöksen uudelleentarkastelua 15 työpäivän kuluessa päätöksen vastaanottamisesta. Pilaantuvien tavaroiden, eläinten ja kasvien osalta määräaika on viisi työpäivää. Uudelleentarkastelua koskevassa pyynnössä on oltava tiedot, jotka osoittavat, että tuotteet saatetaan markkinoille tai asetetaan saataville markkinoilla tai viedään 3

Valiokunnan lausunto TaVL 77/2022 vp

artiklan mukaisesti. Vaatimuksen päätöksen uudelleentarkastelusta on sisällettävä uutta tietoa, jota ei saatettu toimivaltaisen viranomaisen tietoon tutkimuksen aikana. Vaatimus uudelleentarkastelusta lykkää päätöksen toimeenpanemista siihen saakka, kunnes toimivaltainen viranomainen tekee päätöksen uudelleentarkastelua koskevasta pyynnöstä.

Toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä päätös uudelleentarkastelua koskevasta pyynnöstä 15 työpäivän kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Pilaantuvien tavaroiden, eläinten ja kasvien osalta määräaika on viisi työpäivää. Jos toimivaltainen viranomainen katsoo, että talouden toimijan toimittamat uudet tiedot huomioon ottaen toimivaltainen viranomainen ei voi todeta, että tuotteita on saatettu markkinoille tai asetettu saataville unionin markkinoilla tai että ne viedään unionin markkinoilta 3 artiklan vastaisesti, on sen kumottava alkuperäinen päätöksensä. Talouden toimijoilla, joihin tämän asetuksen perusteella tehty toimivaltaisen viranomaisen päätös on vaikuttanut, on oltava mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi päätöksen menettelyllisen ja aineellisen laillisuuden tutkimiseksi.

Toimivaltaisilla viranomaisilla on tiedotusvelvoitteita komissiota ja muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisista viranomaisista kohtaan esimerkiksi niiden tekemistä päätöksistä tutkimuksen aloittamisesta tai päätöksestä kieltää tuotteiden saattaminen unionin markkinoille tai asettaminen saataville unionin markkinoilla tai vienti unionin markkinoilta.

Ilmoitukset 3 artiklan rikkomisesta (10 artikla)

Luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön tai yhteenliittymän, joka ei ole oikeushenkilö, toimivaltaisille viranomaisille toimittamissa tiedoissa, jotka koskevat 3 artiklan väitettyä rikkomista, on oltava tiedot asianomaisista talouden toimijoista tai tuotteista sekä syyt, joihin väite perustuu. Toimivaltaisen viranomaisen on mahdollisimman pian ilmoitettava henkilölle tai yhteenliittymälle tämän ilmoituksen arvioinnin tuloksesta. Euroopan unionin lainsäädännön rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettua direktiiviä (EU) 2019/1937 sovelletaan tämän asetuksen rikkomusten ilmoittamiseen sekä ilmoituksien tekijöiden suojeluun.

Unionin markkinoille tulevat tai sieltä poistuvat tuotteet (15—21 artiklat)

Asetuksen soveltaminen ei rajoita muun unionin lainsäädännön soveltamista koskien luovutusta vapaaseen liikkeeseen tai tuotteiden vientiä.

Toimivaltaisten viranomaisten on viipymättä ilmoitettava jäsenvaltion tulliviranomaisille:

- a) päätöksestä kieltää tuotteiden saattaminen tai saataville asettaminen unionin markkinoilla sekä vienti unionin markkinoilta. Toimivaltaisen viranomaisen on myös ilmoitettava määräyksestä vetää tuotteet pois markkinoilla ja hävittää tuotteet;
- b) uudelleentarkastelusta seuranneesta päätöksestä;
- c) päätöksestä peruuttaa aikaisempi päätös 6(6) artiklan mukaisesti (talouden toimija on osoittanut ottaneensa käyttöön ja toteuttavansa sopivia ja tehokkaita toimenpiteitä pakkotyön lopettamiseksi lyhyessä ajassa.)

Valiokunnan lausunto TaVL 77/2022 vp

Tulliviranomaisten on toimivaltaisten viranomaisten antamien tietojen perusteella tunnistettava tuotteet, jotka voivat rikkoa 3 artiklan kieltoa. Kun tulliviranomaiset tunnistavat unionin markkinoille tulevan tai sieltä lähtevän tuotteen, joka saattaa olla toimivaltaiselta viranomaiselta saadun tiedon perusteella 3 artiklan kiellon vastainen, on tulliviranomaisten keskeytettävä tuotteen luovutus vapaaseen liikkeeseen tai tuotteen vienti. Tulliviranomaisten on viipymättä ilmoitettava toimivaltaisille viranomaisille keskeytyksestä ja toimitettava niille kaikki asiaankuuluvat tiedot, joiden perusteella ne voivat todeta, koskeeko tuotetta jokin edellä mainituista päätöksistä. Jos tuotteen luovutus vapaaseen liikkeeseen tai vienti on keskeytetty edellä mainitusta syystä, on tuote luovutettava vapaaseen liikkeeseen tai vietävä, kun kaikki muut luovutukseen tai vientiin liittyvät vaatimukset ja muodollisuudet on täytetty ja jos toinen seuraavista edellytyksistä täyttyy:

- a) toimivaltainen viranomainen ei ole pyytänyt 4 työpäivän sisällä keskeytyksestä tulliviranomaista jatkamaan keskeytystä. Kun keskeytys koskee pilaantuvia tuotteita, eläimiä ja kasveja, on määräaika 2 työpäivää;
- b) toimivaltainen viranomainen on ilmoittanut tulliviranomaisille hyväksyvänsä tuotteiden luovutuksen vapaaseen liikkeeseen tai niiden viennin tämän asetuksen nojalla.

Luovutusta vapaaseen liikkeeseen tai vientiä ei pidetä todisteena unionin lainsäädännön eikä etenkin tämän asetuksen noudattamisesta.

Jos toimivaltaiset viranomaiset toteavat, että edellä mainitun ilmoituksen kohteena oleva tuote on valmistettu pakkotyöllä, on niiden vaadittava tulliviranomaisia olemaan luovuttamatta tuotetta vapaaseen liikkeeseen ja olemaan sallimatta sen vientiä.

Toimivaltaisten viranomaisten kieltäessä tuotteen luovuttamisen vapaaseen liikkeeseen tai sen viennin on tulliviranomaisten tehtävä tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että tuote hävitetään unionin oikeuden kanssa johdonmukaisen kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Jotta unionin markkinoille tuleviin tai niiltä poistuviin tuotteisiin voidaan soveltaa riskiperusteista lähestymistapaa ja voidaan varmistaa, että tarkastukset ovat tehokkaita ja että ne suoritetaan tämän asetuksen vaatimusten mukaisesti, toimivaltaisten viranomaisten ja tulliviranomaisten on tehtävä tiivistä yhteistyötä ja vaihdettava riskeihin liittyviä tietoja.

Tietokanta pakkotyön riskialueista ja -tuotteista (11 artikla)

Komissio pyytää ulkopuolisia asiantuntijoita tarjoamaan ohjeellisen, ei-tyhjentyvän, todennettavissa olevan ja säännöllisesti päivitetävän tietokannan pakkotyöhön liittyvistä riskeistä tietyillä maantieteellisillä alueilla tai tiettyjen tuotteiden osalta.

Tietojärjestelmät, ohjeet ja koordinoitu täytäntöönpano (22—24 artiklat)

Komissio antaa asetusta koskevia ohjeita 18 kuukauden kuluessa tämän asetuksen voimaantulosta. Ohjeisiin sisältyvät pakkotyöhön liittyvää huolellisuusvelvoitetta koskevia neuvoja ja tietoja pakkotyön riski-indikaattoreista sekä lista julkisesti saatavilla olevista asetuksen täytäntöönpanon kannalta olennaisista tietolähteistä.

Valiokunnan lausunto TaVL 77/2022 vp

Asetuksella perustetaan uusi pakkotyöllä valmistettuja tuotteita torjuva EU:n verkosto (A Union Network Against Forced Labour Products), joka toimii toimivaltaisten viranomaisten ja komission välisen jäsennellyn koordinoinnin ja yhteistyön foorumina. Verkosto koostuu edustajista jokaisen jäsenvaltion toimivaltaisesta viranomaisesta, komission edustajista sekä tarvittaessa tulliviranomaisten asiantuntijoista. Verkoston tehtäviksi on määritely:

- a) täytäntöönpanotoimia koskevien yhteisten prioriteettien tunnistamisen helpottaminen, tiedon, asiantuntemuksen ja parhaiden käytäntöjen vaihto;
- b) yhteisten tutkimuksien suorittaminen;
- c) helpottaa valmiuksien kehittämistä ja edistää yhdenmukaisia riskiperusteisia lähestymistapoja ja hallinnollisia käytäntöjä asetuksen täytäntöön panemiseksi jäsenvaltioissa;
- d) osallistua tämän asetuksen tehokkaan ja yhtenäisen soveltamisen varmistavien ohjeiden laatimiseen;
- e) edistää ja helpottaa yhteistyötä, jotta voidaan tutkia mahdollisuuksia käyttää uutta teknologiaa tämän asetuksen täytäntöönpanon valvontaan ja tuotteiden jäljitettävyyteen;
- f) edistää toimivaltaisten viranomaisten ja tulliviranomaisten välistä yhteistyötä ja asiantuntemuksen ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa.

25 artiklassa (*Luottamuksellisuus*) säädetään toimivaltaisten viranomaisten asetuksen perusteella saamansa tiedon käytöstä vain tämän asetuksen soveltamiseen ja tiedonantajien identiteetin luottamuksellisuudesta.

Kansainvälinen yhteistyö (26 artikla)

Asetuksen tehokkaan täytäntöönpanon helpottamiseksi komissio voi tarvittaessa tehdä yhteistyötä ja vaihtaa tietoja muun muassa kolmansien maiden viranomaisten, kansainvälisten järjestöjen, kansalaisyhteiskunnan edustajien ja yhtiöiden kanssa. Kansainvälisen yhteistyön kolmansien maiden viranomaisten kanssa on toteutettava jäsennellyllä tavalla osana olemassa olevia rakenteellisia vuoropuheluita kolmansien maiden kanssa tai tarvittaessa erityisiä, tapauskohtaisesti luotavia rakenteita. Yhteistyö muun muassa kansainvälisten järjestöjen, kansalaisyhteiskunnan edustajien, yhtiöiden tai toimivaltaisten viranomaisten kanssa kolmansissa maissa voi johtaa siihen, että unioni kehittää liitännäistoimenpiteitä tukeakseen yritysten ja kumppanimaiden toimia ja paikallisia valmiuksia pakkotyön torjumiseksi.

27 artiklassa (*Delegoidut säädökset ja niiden käyttö*) komissiolle ehdotetaan toimivaltaa antaa delegoituja säädöksiä kuten myös 16(1) artiklassa on tarkemmin selostettu mm. yksilöimällä tuotteet tai tuoteryhmät, joista on toimitettava tietoja mm. tulliviranomaisille. 16 artiklassa on mainittu, että komissio voi antaa myös täytäntöönpanosäädöksiä, joissa täsmennetään 16(1) artiklan mukaisesti tulliviranomaisten saataville asetettavat tiedot. Täytäntöönpanosäädökset hyväksytään tarkastelumenettelyä noudattaen. 28 artiklan nojalla annetut delegoidut säädökset tulevat voimaan viipymättä, ja niitä sovelletaan niin kauan kuin niitä ei vastusteta.

30 artiklassa (*Seuraamukset*) säädetään seuraamuksista, jotka ovat jäsenvaltioiden säädettävissä toimivaltaisten viranomaisten päätöksiensä noudattamatta jättämisestä. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia sekä varoittavia.

Valiokunnan lausunto TaVL 77/2022 vp

31 artiklan (*Voimaantulo ja soveltamispäivämäärä*) mukaan asetusta sovelletaan kaksi vuotta sen voimaantulon jälkeen.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa komission asetusehdotuksen tavoitetta kieltää pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden saattaminen myyntiin EU:n markkinoilla tai vienti EU:n markkinoilta. Kielto tuotteiden markkinoille asettamisesta edistää yhteiskunnallisia tavoitteita parantaa työntekijöiden perusoikeuksia ja työoloja globaalisti. Asetusehdotus tukee hallitusohjelman tavoitteita yritysten yhteiskuntavastuun edistämisestä.

Valtioneuvosto katsoo, että pakkotyön aiheuttamat ongelmat ovat merkittäviä ja niihin tulee puuttua EU-tason toimenpitein. Samalla on varmistettava, että sääntely muodostaa toimivan kokonaisuuden yritysten huolellisuusvelvoitesääntelyn (CSDD-direktiiviehdotus) sekä yritysten kestävyysraportoinnin (CSRD-direktiiviehdotus) kanssa. Pakkutyöhön liittyvät riskit yritysten arvoketjuissa sisältävät rajat ylittäviä vaikutuksia ja elementtejä, niin jäsenmaiden välillä kuin kolmansien maiden osalta, joten EU-tason toimenpiteitä voidaan pitää perusteltuina.

Valtioneuvosto kannattaa pakkotyön määritelmän sitomista ILO:n yleissopimuksen 29 ja sen liittepöytäkirjojen kanssa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että sääntelyä toimeenpannaan tavalla, joka on yhdenmukaista Maailman kauppajärjestön (World Trade Organization, WTO) sääntöjen kanssa eikä johda EU:n kauppakumppanien perusteettomaan syrjintään tai peiteltyihin kaupan esteisiin. On olennaista, että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset soveltavat asetusta tasapainoisesti ja koordinoitusti.

Valtioneuvosto tukee asetusehdotuksen laajaa soveltamisalaa. Pakkotyö on vakava perusoikeuksien loukkaus ja globaali ongelma, jota kaikkien talouden toimijoiden tulee pyrkiä estämään. Toimivaltaisen viranomaisen tulee omassa riskiperustaisessa arvioinnissaan ottaa huomioon talouden toimijan koko, jo tehdyt asianmukaisen huolellisuuden prosessit suhteessa pakkutyöhön ja toimijan läheisyys epäiltyyn pakkutyöhön sen hankintaketjussa. Valtioneuvosto tukee asetusehdotuksen esitystä siitä, että toimivaltaisen viranomaisen tulee osoittaa, että tuote on pakkotyöllä tuotettu.

Valtioneuvosto katsoo, että sääntelyn suhteellisuudesta erityisesti suhteessa pienyrityskenttään on huolehdittava, vaarantamatta kuitenkaan esityksen tavoitetta. On tärkeää, että pakkotyön riskit huomioivat asianmukaisen huolellisuuden prosessit tuodaan osaksi pk-yritysten toimintaa tuottamatta niille kohtuutonta hallinnollista taakkaa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että komissio ohjeistaa yrityksiä ja muita toimijoita asetuksessa esitetyn mukaisesti, ylläpitää avointa tietokantaa pakkotyön riskeistä tietyillä maantieteellisillä alueilla ja tiettyjen tuotteiden osalta ja, että perustettavat IT-järjestelmät ovat toimivia ja tosiasiaa tukevat yhtenäistä soveltamista EU-alueella.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan neuvotteluissa on kiinnitettävä huomiota talouden toimijoille asetettavien velvoitteiden täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen, jotta huomioidaan sääntelyn ennakoitavuus ja oikeusvarmuus, sekä toisaalta perusoikeuksien rajoittamiselle asetettavat vaatimukset (ks. u-kirjelmän luku 6).

Valiokunnan lausunto TaVL 77/2022 vp

Valtioneuvosto pitää etenkin kestävyysnäkökulmasta ongelmallisena ehdotettua velvollisuutta tuhota pakkotyöllä valmistettuja tuotteita. Tuotteiden tuhoaminen ei ole kestävä kehityksen strategian mukaista, eikä vaikuta myönteisesti ilmastonmuutoksen vastaiseen taisteluun, jonka ajureina mm. hallitusohjelmassa mainitaan kiertotalous. Valtioneuvosto katsoo, että neuvotteluissa tulisi etsiä vaihtoehtoisia menettelyjä tuotteiden tuhoamiselle esimerkiksi kierrätyksen ja kiertotalouden keinoin, kuitenkin varmistaen, etteivät talouden toimijat saa hyötyä pakkotyöllä valmistetuista tuotteista taloudellisesti.

Valtioneuvosto kannattaa asetusehdotuksen lähtökohtaa, että jäsenvaltiot päättävät itse toimivaltaisen viranomaisen päätöksien noudattamatta jättämiseen liittyvistä seuraamuksista.

Valtioneuvosto toteaa, että asetusehdotuksella on haluttu tavoitella kohdennetusti nimenomaan pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden poistamista EU:n markkinoilta. Sillä edistettäisiin kansainvälisten sopimusten mukaista pakkotyön kieltoa, ja myös EU-lainsäädäntöön sisältyvää ihmisoikeussääntelyä, mukaan lukien pakkotyön kieltoa osana ihmiskauppaa. Asetusehdotus on nähtävissä täydentävänä sääntelynä suhteessa olemassa olevaan substanssisääntelyyn, ja valmisteilla olevaan sääntelyn yritysten asianmukaisen huolellisuuden velvoitteesta (CSDD-direktiiviehdotus). Sen ei siten nähdä olevan tarkoituksenmukaisin väline puuttua mahdollisiin korvauskysymyksiin, tai säätää vastuun ulottumisesta myös muuhun kuin kyseessä oleviin pakkotyöllä valmistettuihin tuotteisiin. Verkon markkinapaikkojen mahdollista oikeudellista asemaa, velvoitteita ja niiden muotoa, on tarkoituksenmukaista arvioida linjassa muun EU-sääntelyn kanssa. Lisäksi neuvottelujen kuluessa tulee arvioida mahdollisuuksia hyödyntää EU:n markkinavalvontasääntelyssä vakiintuneita määritelmiä ja menettelyjä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Ehdotuksen tavoitteena on poistaa pakkotyöllä valmistetut tuotteet EU:n markkinoilta tehokkaasti ja riippumatta niiden valmistuspaikasta. Lähtökohtana on puuttua kasvavaan globaaliin ongelmaan ja parantaa työoloja ja työntekijöiden perusoikeuksien suojaa. Samalla EU:n alueella toimiville yritykselle luotaisiin tasavertainen toimintakenttä.

Ehdotus liittyy samaan kokonaisuuteen muiden horisontaalisten ja toimialakohtaisten kestävyysaloitteiden, esimerkiksi yritysten kestävä toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta ("CSDDD") ja yritysten kestävyysraportoinnista ("CSRD") annettujen direktiiviehdotusten, kanssa.

Keskeisten ehdotusten arviointia

Asetusehdotuksen sisältämä kielto koskisi pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden tuontia, vientiä sekä muuta markkinoille asettamista EU:n markkinoilla. Se ulottuisi kaikkiin talouden toimijoihin ilman toimijan kokoon tai juridiseen toimintamuotoon liittyviä rajoituksia.

Valiokunnan lausunto TaVL 77/2022 vp

Ehdotettu pakkotyön määritelmä perustuisi ILO:n vuoden 1930 yleissopimuksen no. 29 2 artiklan määritelmään: ”Pakkotyö on työtä tai palvelusta, joka jonkin rangaistuksen uhalla vaaditaan henkilöltä ja johon mainittu henkilö ei ole vapaaehtoisesti tarjoutunut”. Määritelmä sisältäisi sellaisen lapsityön, joka on pakkotyötä sekä valtion määräämän pakkotyön linjassa ILO:n sopimuksen 105 kanssa. Tuotteella tarkoitettaisiin mitä tahansa tuotetta, joka voidaan arvottaa rahassa ja joka voi sellaisenaan olla liiketoimien kohteena riippumatta siitä, onko se louhittu, korjattu, tuotettu tai valmistettu, mukaan lukien tuotteeseen liittyvä valmistus tai käsittely missä tahansa sen toimitusketjun vaiheessa. Pakkotyöllä valmistetulla tuotteella tarkoitettaisiin tuotetta, jossa pakkotyötä on käytetty kokonaan tai osittain missä tahansa valmistusvaiheessa, mukaan lukien tuotteeseen liittyvä valmistus tai käsittely missä tahansa sen toimitusketjun vaiheessa.

Talousvaliokunta pitää ehdotuksen tavoitteita tärkeinä ja kannatettavina. Pakkotyö on jo nykyisin kriminalisoitu osana ihmiskaupan kriminalisointia, ja Suomea sitovat myös ILO:n yleissopimukset ja lisäpöytäkirjat. Yhteisten pelisääntöjen luominen EU:n tasolla on kannatettavaa. Samalla on kuitenkin tärkeää huolehtia sääntelyn toimeenpanosta tavalla, joka on yhdenmukaista WTO-sääntöjen kanssa.

Ehdotus merkitsisi myös uusia hallinnollisia velvoitteita sekä viranomaisten että kaikkien talouden toimijoiden kannalta. Asetus edellyttäisi jäsenvaltioiden asettavan kansallisen viranomaisen, jolla olisi vastuu alustavasta tutkimuksesta, varsinaisesta tutkimuksesta ja päätöksistä. Ehdotus merkitsisi myös uusia tehtäviä tulliviranomaiselle.

Vaikka pakkotyöhön puuttumisen tarve on kiistaton, talousvaliokunta pitää ongelmallisena sitä, että komissio ei ole laatinut ehdotuksesta vaikutustenarviointia. Tämä olisi tarpeen ehdotettujen sääntelykeinojen suhteellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden varmistamiseksi. Tämä liittyy myös ehdotuksen luomaan hallinnolliseen taakkaan ja velvoitteiden tosiasialliseen noudattamismahdollisuuteen. Myös ehdotetun tuotteiden tuhoamisvelvoitteen vaikutuksia ja muita toteuttamisvaihtoja sääntelylle olisi tullut selvittää. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon pakkotyötuotteiden tuhoamisvelvoitteen ongelmallisuudesta suhteessa kestävän kehityksen ja kiertotalouden näkökohtiin.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota sääntelyn soveltamisen haasteisiin erityisesti pk-yritysten näkökulmasta. Pk-yritykset eivät välttämättä pysty suurempien toimijoiden tavoin hyödyntämään jo olemassa olevia asianmukaista huolellisuutta koskevia prosesseja asetusehdotuksen pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden kieltoa noudattaessaan. Ne joutuisivat rakentamaan asianmukaisen huolellisuuden prosessit varmistaakseen, ettei asetuksen mukaista kieltoa rikota. Talousvaliokunta pitää tärkeänä varmistaa, ettei asetuksella tai sen kansallisella täytäntöönpanolla luoda sellaisia velvoitteita, joita ei tosiasiassa pystytä noudattamaan tai jotka aiheuttaisivat pk-yrityksille suhteetonta hallinnollista taakkaa. Erityisesti pk-yritysten keinot tosiasiallisesti valvoa pakkotyön esiintymistä pitkissä toimitusketjuissa ovat heikot. Velvoitteiden tulisi olla siten täsmällisiä, tarkkarajaisia ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia, että huolellisesti toimivalla yrityksellä on niitä mahdollisuus noudattaa.

Valiokunnan lausunto TaVL 77/2022 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 22.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok

varapuheenjohtaja Katri Kulmuni kesk

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Mari Holopainen vihr

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Matias Mäkyne sd

jäsen Raimo Piirainen sd

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Minna Reijonen ps

jäsen Veikko Vallin ps

jäsen Tuula Väättäin sd

jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen